Анализ инструментов ЕС для развития гражданского общества в Беларуси: «Негосударственные структуры и местные власти» (*NSA-LA*)

Рабочий документ[1]

Алёна Зуйкова, **Карина Шило**,
Центр европейской трансформации

Беларусь получает помощь ЕС на развитие гражданского общества по двум программам. С одной стороны, на Беларусь распространяется географический Инструмент Европейской политики соседства (*ENPI*). С другой стороны, Беларусь удовлетворяет требованиям тематических инструментов ЕС, которые не имеют строгой географической региональной ориентации и также называются глобальными.

В данном документе проанализирован тематический инструмент «Негосударственные структуры и местные власти» (*Non-State Actors and Local Authorities*, *NSA-LA*).

Содержание

[1] Документ подготовлен в рамках исследования эффективности программ Европейского Союза, направленных на развитие гражданского общества и демократии в Беларуси.

С другими результатами исследования можно ознакомиться на веб-сайте Центра европейской трансформации, перейдя по ссылке: **http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/04/11/analysis-EU-instruments_ru.html**.

1. Описание инструмента

Инструмент «Негосударственные структуры и местные власти» (*Non-State Actors and Local Authorities*, далее — *NSA-LA*) появился в 2007 году, заменив предыдущие бюджетные линии по этой тематике («софинансирование НГО» и «децентрализованное сотрудничество»). Инструмент *NSA-LA* действует в дополнение к географическим программам и не зависит от политических взаимоотношений между ЕС и правительством страны-партнера. В случаях ограниченного сотрудничества (ситуации осложненного партнерства[2], в число которых входит и Беларусь), это позволяет Европейской комиссии (ЕК) сохранять присутствие в стране, оказывать прямую поддержку населению, содействовать расширению доступа населения к базовым услугам, способствовать развитию демократических процессов[3].

Являясь инструментом политики развития, инструмент *NSA-LA* направлен на всеобъемлющие цели, закрепленные в «Европейском консенсусе в области развития»[4]: искоренение бедности в контексте устойчивого развития, достижение Целей тысячелетия[5], развитие надлежащего управления и прав человека. Действия, осуществляемые при поддержке *NSA-LA* должны способствовать достижению поставленных целей следующим образом:

1) помогать населению, не имеющему доступа к базовым услугам и исключенному из процесса разработки политики;
2) наращивать способности ОГО в странах-партнерах с целью упрощения их участия в разработке и реализации стратегий устойчивого развития;
3) способствовать диалогу между государственными и негосударственными структурами в различных контекстах.

Реализация программы регулируется на четырех уровнях:

1) Основополагающие принципы задает Коммуникация Европейской комиссии «Тематическая программа: Негосударственные структуры и органы местной власти в развитии»[6]. Среди этих принципов можно назвать ориентированность на актора (вместо секторной ориентации), право

---

[2] Под ситуациями осложненного партнерства понимаются такие ситуации, когда по одной из причин обычные инструменты сотрудничества не могут быть полностью использованы для поддержки инициатив стейкхолдеров, иных чем государство.

[3] Коммуникация ЕК «Тематическая программа: Негосударственные структуры и органы местной власти в развитии», COM(2006) 19 final.

[4] European Consensus on Development (2005): **http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_en.htm**.

[5] Восемь целей в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: **http://www.un.org/ru/millenniumgoals/**.

[6] См. сноску 3.

инициативы локальных стейкхолдеров, открытость для участия всех ОГО и местных властей из стран-партнеров и стран ЕС, характер дополнительности в отношении географических программ. Список стран, которые могут участвовать в программе, в соответствии с Европейским консенсусом, определяется ОЭСР. Коммуникация ЕК обрисовывает общие приоритеты программы и фиксирует, что дальнейшие «Многолетние стратегии» программы будут содержать более конкретную информацию.

2) Далее, семилетний период действия инструмента разделен на два этапа (2007-2010 и 2011-2013 годы), каждый из которых регулируется Многолетней стратегией[7] (МС). МС анализирует опыт предыдущего этапа и, исходя из выводов, определяет приоритетные на это время сферы и виды деятельности, распределение бюджета инструмента (по приоритетам и по регионам мира). МС также содержат главу об ожидаемых результатах. Отмечается, что формы возможных действий могут быть весьма разнообразны, учитывая глобальный масштаб программы и разнообразие возможных контекстов, поэтому приводятся лишь примерные индикаторы эффективности.

3) Следующий уровень — *Годовая программа действий*[8] (ГПД) на каждый год имплементации инструмента. Годовые программы действий содержат детализированную информацию: список стран, участвующих в программе в конкретном году, бюджетные рамки (объем денежных средств для оказания поддержки в каждой конкретной стране), типы акторов и прочие данные, необходимые страновым делегациями ЕК при объявлении конкурса проектных предложений. Индикаторы эффективности с большего копируют соответствующие пункты из МС.

   Документы отмечают, что, принимая во внимание потребность наращивать потенциал местных организаций в развивающихся странах, информировать граждан об их правах, увеличивать их способность к пониманию государственной политики и их воздействие на бедность и неравенство, а также национальный и международный контекст, в котором принимаются решения, влияющие на их повседневную жизнь, **все поддерживаемые действия должны включать компонент наращивания потенциала (*capacity-building*) местных акторов**.

- Наконец, уровень конкурса проектных предложений. *Руководство к написанию заявки для соискателей* (*Guidelines for Grant Application*) содержит все непосредственные конкретные указания (приоритеты, бюджет, продолжительность, география, типы заявителей, виды деятельности и прочие) для разработки проекта в соответствии с целями и стандартами ЕК.

[7] NSA-LA Strategy Paper 2007-2010 и NSA-LA Strategy Paper 2011-2013.

[8] NSA-LA Annual Action Programme.

2. Анализ приоритетов инструмента *NSA-LA*

Инструмент *NSA-LA* имеет три приоритета, первый из которых реализуется в странах-партнерах, а остальные два — в странах-членах ЕС и во вступающих в ЕС государствах. Для данного исследования, в соответствии с его темой, релевантным является только первый приоритет. Он сформулирован следующим образом: **продвижение инклюзивного и сильного общества в странах-партнерах для облегчения участия негосударственных структур и местных властей в искоренении бедности и стратегиях устойчивого развития.** Этот приоритет состоит из двух компонентов: 1) страновые действия (управление этим компонентом осуществляется делегациями ЕК в странах-партнерах) и 2) глобальные, многострановые/региональные инициативы (управляется центральными отделениями ЕК).

На первый приоритет было выделено 82% и 83% (за первый и второй этапы действия программы, соответственно) бюджета инструмента. В МС 2007-2010 годов отмечено, что страны Восточной Европы, Ближнего Востока и Центральной Азии (в эту группу входит Беларусь) получили 3,5% этих средств; МС 2011-2013 годов таких данных не содержит.

2.1. Анализ приоритета 1, компонент «Страновые действия»

Индикаторы эффективности действий в рамках этого приоритета оставались без изменений в течение обоих этапов действия программы:

- укрепление способностей негосударственных структур и местных властей (НГС и МВ) в искоренении бедности и стратегиях устойчивого развития;
- изменения в государственной политике и практике в отношении НГС и МВ, направленные на вовлечение их в процессы развития, включая изменения в законодательстве, устранение препятствий и/или укрепление приверженности государства вовлечению НГС и МВ;
- рост участия беднейших слоев населения в развивающихся странах, в особенности наиболее маргинализированных и уязвимых групп, не получающих базовых услуг и не участвующих в политических процессах;
- рост количества успешных партнерств для продвижения сотрудничества и альянсов среди широкого круга стейкхолдеров из ЕС и стран-партнеров (Юг-Юг и Север-Юг);
- рост взаимодействия между государственными и негосударственными структурами в различных контекстах, включая вовлечение НГС в политический диалог с правительством и их способность выполнять контролирующую функцию;
- укрепление способности организаций рабочих и нанимателей принимать участие в социальном диалоге и содействовать совместной социальной ответственности;
- укрепление способностей граждан действовать, защищать свои права и принимать участие в политическом обсуждении на местном, национальном и международном уровнях.

Географический приоритет отдается странам, в которых:

1) неблагоприятная ситуация для обеспечения вовлечения негосударственных структур и органов местной власти в процессы устойчивого развития;
2) и/или специфические потребности частей населения не затрагиваются в национальной стратегии развития, и группы, не имеющие доступа к базовым услугам и сервисам, исключены из процесса разработки политики.

Беларусь в течение всех лет[9] удовлетворяла обоим критериям. В нижеприведенной таблице смотрите средства, которые были выделены на действия в Беларуси.

Таблица 1. Распределение средств на действия в Беларуси

	Бюджетная линия 21 03 01 (НГС), в евро	**Бюджетная линия 21 03 02 (МВ), в евро**	**Всего, в евро**
2008	750.000	250.000	1.000.000
2009	750.000	250.000	1.000.000
2010	750.000	250.000	1.000.000
2011	2.150.000	250.000	2.400.000
2012	2.000.000 (1.800.000 по бюджетной линии *ENPI*/2012/23453 «Специальный инструмент: поддержка ГО в Беларуси»)	250.000	2.250.000

Источник: Годовая программа действий, руководства для соискателей проектных предложений.

Делегация ЕК, которая объявляет конкурс проектных предложений, фиксирует **минимальный и максимальный бюджет для заявляемых проектов**. Для негосударственных структур минимальный бюджет был увеличен с 50.000 евро до 100.000 евро, потолок — со 150.000 евро до 300.000 евро.

При этом **возможная продолжительность проектов** осталась неизменной за весь период 2008-2012 годов: 18-36 месяцев.

Первые три года действия *NSA-LA* в Беларуси (2008-2010) **глобальные цели**, зафиксированные в конкурсах проектных предложений, можно охарактеризовать как **сфокусированные на развитии**. Так, речь идет об улучшении доступа населения к услугам, об участии негосударственных структур и органов местной власти в определении и имплементации стратегии развития и об усилении взаимодействия между этими акторами. В 2011-2012 годах приоритеты приобрели политическую ориентацию: **развитие участия в процессе принятия решений и разработки политики, способствование процессам демократизации**.

Структуру **специфических приоритетов** в конкурсах проектных предложений можно разделить на 4 элемента:

[9] В открытом доступе находятся ГПД за 2008, 2009, 2010 и 2011 годы.

1) местные стратегии устойчивого развития;
2) развитие (наращивание потенциала) негосударственных структур и органов местной власти;
3) участие граждан;
4) создание партнерств на национальном уровне и между европейскими и беларусскими организациями.

Тем не менее, каждый год конкретная формулировка и смысл приоритетов трансформировались. Очень сильно выделяется первый год действия программы — 2008-й. Совокупность приоритетов выдает недостаток знания о Беларуси, о ее политической системе и возможностях негосударственных структур и местных органов власти. В 2008 году программа была направлена на укрепление связей между негосударственными структурами и органами местной власти. Сотрудничая, они должны были реализовать местную стратегию устойчивого развития и улучшать доступ к услугам на местном уровне. Однако реализация таких задач не была возможна в 2008 году, поскольку все механизмы, рычаги и ресурсы решения местных вопросов сосредоточены в управленческой вертикали. Исследования нормативно-правовых оснований осуществления «местного самоуправления», которые систематически проводятся в рамках деятельности Фонда им. Льва Сапеги, и анализ практики осуществления управления на местах показывают, что существующие органы самоуправления — местные советы — включены в общую административную государственную систему, по сути, являясь ее частью[10].

В 2009-2010 годах цели программы были переориентированы на включение негосударственных структур, органов местной власти и граждан в **политический диалог** и **процесс принятия решений** на местном и национальном уровнях. С 2009 года в отношении участия граждан речь идет не о способствовании их участию, но об усилении их способности к участию.

В 2011 году произошла новая перемена. Вернулся аспект участия в разработке и реализации стратегии устойчивого развития, но с уточнением: **включая политический, экономический, социальный и экологический аспекты**. Появилась **тематическая ориентация**: политический диалог в сфере культуры. Новым приоритетом стало **изменение в государственной политике и практике** в отношении негосударственных структур и органов местной власти.

Перечень **возможных видов деятельности**, которые могут реализовать соискатели конкурсов проектных предложений для достижения поставленных целей, ежегодно расширялся и уточнялся, **приобретая все более политически ориентированный характер**. Тренинги, конференции, круглые столы трансформировались в наращивание политической грамотности, обмен лучшими практиками, диалог между стейкхолдерами. Публикации и исследования стали основой для политического консалтинга, адвокатирования, лоббирования.

Для того чтобы принимать участие в программе *NSA-LA*, **соискатель** должен быть юридическим лицом, некоммерческой организацией, быть негосударственной структурой (помощь могут получать **все типы негосударственных структур**, включая НГО, профсоюзы, экологические кампании, университеты, политические фонды и т.д.) или местным органом власти в одном из государств ЕС или в Беларуси, быть непосредственно ответственным за реализацию проекта.

---

[10] *Мацкевич В.*, *Водолажская Т.* «Управление и самоуправление в Беларуси»: **http://methodology.by/?p=258**.

К организациям-заявителям выдвигаются требования быть зарегистрированными (в течение 2 или 3 лет, в зависимости от страны регистрации) и/или иметь опыт реализации проектов в области развития (1-3 года). Эти условия определяются не на местном уровне, а прописаны в ГПД.

Реализовать проект в Беларуси может либо беларусская организация (одна или с партнерами), либо европейская, в этом случае партнерство с местными организациями является обязательным условием. С 2011 года в тексте руководств местные организации-заявители стали упоминаться перед европейскими.

В случае если несколько организаций вступают в партнерские отношения и создают консорциум заявителей, все партнеры должны быть указаны в заявке, ко всем партнерам применяются те же требования, что и к главному заявителю. Кроме этого варианта, для организаций существует возможность не вступать в консорциум-заявитель, но принимать участие в проекте. Для этого предусмотрено две формы: 1) ассоциированные члены (не получают финансирование из грантовых средств, кроме суточных и дорожных расходов, на них не распространяются критерии участия) и 2) получатели субгрантов. Кроме этого, с 2011 года появилась новая форма участия — подрядчики (контрактная форма отношений для выполнение определенных в контракте работ).

2.2. Анализ приоритета 1, компонент «Глобальные, многострановые/региональные инициативы»

Индикаторы эффективности действий в рамках этого приоритета оставались без изменений в течение обоих этапов действия программы:

- рост числа международных обменов и действий, направленных на рост доверия, совместную работу, координацию между НГС и МВ (Юг-Юг, Север-Юг);
- рост поддержки со стороны НГС и МВ и их вовлечения в международные и региональные процессы развития и диалога;
- распространение лучших практик на международном и региональном уровнях и воспроизведение их национальном и местном уровнях.

Географически этот компонент финансирует проекты, осуществляемые на территориях **как минимум двух стран**, имеющих право на участие в программе, включая те, в которых реализуются страновые действия. Особенный приоритет отдается наименее развитым странам[11] и тем, на которые не распространяется компонент «Страновые действия».

Минимальный размер грантов — 500.000 евро (был увеличен до 1.000.000 евро в 2011 году). Предельный размер грантов за рассматриваемый период остался неизменным — 4.000.000 евро. При этом финансирование этого компонента снизилось с приблизительно 45.000.000 евро (в 2008 году) до 16.000.000 евро (в 2011 году). При распределении помощи по географическим регионам Беларусь входит в группу стран Восточной Европы, Центральной Азии, Ближнего Востока и Средиземноморья, которым отводится 6-7% общей суммы финансовой помощи.

---

[11] Least developed countries.

Возможная продолжительность проектов осталась неизменной за весь период: 24-60 месяцев.

Среди **специфических целей** глобальных конкурсов заявок, которые наиболее часто встречаются, можно выделить следующие:

- включение негосударственных субъектов и местных органов власти в процесс принятия решений на локальном, национальном и международном уровнях;
- развитие партнерства между негосударственными субъектами стран-ЕС и стран-партнеров;
- усиление роли негосударственных субъектов и органов местной власти в процессе децентрализации, а также их сотрудничества между собой;
- инновационное предоставление услуг со стороны местных органов власти в сферах, традиционно входящих в их компетенцию, например: использование земли, водоснабжение, публичный транспорт и др.

Можно заметить, что постепенно ЕС отводит все большее внимание усилению роли негосударственных субъектов и местных органов власти в принятии политических решений и определении стратегий в сфере развития. Кроме того, последний глобальный конкурс заявок отражает стремление ЕС поддерживать те местные органы власти, которые уже обладают требуемыми полномочиями для реализации соответствующих действий. Равно как и содействие децентрализации предусмотрено лишь для заявителей из тех стран, где данный процесс уже запущен и приняты необходимые правовые акты. Также берется курс на наращивание институционального потенциала существующих ассоциаций местных органов власти (в форме платформ, объединений и др.) посредством совершенствования их внутренней организационной структуры, механизмов управления и повышения их представительства на региональном, континентальном, международном уровне.

Действия, поддерживаемые данным компонентом, должны иметь глобальный, региональный, межгосударственный характер. Проекты должны уделять особое внимание «смежным вопросам», к которым относятся вопросы продвижения прав человека и гендерного равенства, прав детей и пожилых лиц, лиц с ограниченными возможностями, борьбы с климатическими изменениями и ВИЧ и др.

Требования к соискателям гранта в целом идентичны требованиям первого компонента (иметь статус юридического лица, быть некоммерческой организацией либо органом местной власти, образованным в соответствии с законодательством данного государства, быть прямо ответственным за подготовку и проведение действий со своими партнерами и пр.). Для заявителей из стран ЕС обязательным условием является партнерство с организациями из страны, в которой будет реализован проект. Требования о давности регистрации появились в 2010 и в 2011 годах и являются более строгими, чем для заявителей по компоненту «Страновые действия»: 5 лет для основного заявителя и 3 года для партнеров.

3. Выводы

Инструмент *NSA-LA* направлен на усиление роли и участия гражданского общества и местных властей в достижении всеобъемлющих целей искоренения бедности и создания устойчивого развития. Являясь наиболее приближенными к населению, ГО и местные власти могут, с одной стороны, дополнять деятельность государства и компенсировать недостатки государственной политики. С другой стороны, их вклад является необходимым для разработки стратегий развития, учитывающих интересы и потребности различных групп населения, в особенности уязвимых и маргинальных.

Инструмент *NSA-LA*, судя по структуре его целей и приоритетов, может способствовать преодолению двух факторов, препятствующих участию ГО и местных властей в разработке стратегий устойчивого развития: 1) недостаток способностей организаций (опыта, квалификации, навыков и т.д.) и/или 2) неблагоприятная окружающая политическая среда. Динамика приоритетов конкурсов проектных предложений показывает, что в Беларуси проблема способностей в меньшей степени актуальна. Наоборот, **речь идет об участии в политическом диалоге через действия, требующие высокой квалификации**: проведение исследований, разработка политических документов, разворачивание кампаний по адвокатированию и лоббированию.

Кроме того, в ходе реализации инструмента в руководства для соискателей грантов были введены такие приоритеты, как способствование процессам демократизации и изменение государственной политики и практики в отношении негосударственных акторов. Появление этих приоритетов ярко выраженного политического характера в конкурсах проектных заявок в Беларуси говорит о новой постановке задач. Сохраняя как главный ориентир достижение целей устойчивого развития, **признается необходимость трансформации политического контекста в стране.**

Изменение приоритетов и конкретизация возможных видов деятельности указывает на **растущую роль беларусских акторов**. Зафиксированные в Парижской декларации принципы приверженности и согласования обязывают внешних агентов принимать во внимание стратегии национальных агентов и согласовывать с ними свои действия. Это выражается в обязательном условии для европейских соискателей грантов иметь партнеров в стране, в которой реализуется проект. А в тексте руководства для соискателей грантов среди возможных заявителей национальные организации начали упоминаться в первую очередь, прежде европейских. Однако есть более существенные показатели.

Участие в политическом диалоге по принципу возможно только для национальных организаций. Европейские организации могут консультировать, оказывать разного рода поддержку: например, принимать участие в тренингах, делиться опытом и своими лучшими практиками. Однако решения о необходимости в этом обучении и обмене практиками, подготовка и участие в политическом диалоге могут быть разработаны и реализованы только местными организациями.

Сопоставление ориентации на политические трансформации и передачи лидерства беларусским организациям гражданского общества и местным властям позволяет в некоторой степени восстановить логику ЕС. С 2010 года ЕС оказывает возрастающую поддержку гражданскому обществу (возросли как объем поддержки негосударственным структурам, так и бюджетные рамки для проектов при неизменной продолжительности) для реализации трансформаций политической среды в стране. Беларусские организации имеют возможность привлекать к сотрудничеству европейских партнеров, тем не менее,

являются лидерами в этом процессе. Эти изменения очень важны для Беларуси, где в течение многих лет надежды на политическую трансформацию возлагались исключительно на государство и никогда не оправдались.

На уровне имплементации, тем не менее, возникают затруднения. Многие из них озвучиваются беларусами на встречах имплементоров. Например, сложности вызывает требование официальной регистрации всех партнеров проекта, в то время как регистрация общественных организаций в Беларуси затруднена. Некоторые организации выбирают путь регистрации в странах ЕС (чаще всего, в Литве, Польше, Чехии). Однако организации-эмигранты, в особенности основанные людьми, вынужденно покинувшими Беларусь, рискуют быть оторванными от реалий страны и стать скорее внешними, чем местными акторами.

Другие организации предпочитают вступать в партнерство с организациями из ЕС. В том, что касается европейских организаций, многие из них уважают принцип лидерства местных партнеров, а также осознают невозможность самостоятельной разработки своих стратегий действий в стране. В то же время, другие европейские, и даже некоторые беларусские организации, имеют иной подход, не предусматривающий ведущей роли национальных акторов. Таким образом, последний уровень принятия решений о выделении гранта и даже уровень решений в процессе реализации проекта влияет на усиление либо ослабление стратегии, принятой на принципиальном уровне. Например, донор (ЕС в лице ЕК или Делегации ЕК), принимая решения относительно финансирования тех или иных проектов, может не только способствовать, но и препятствовать имплементации общей стратегии по усилению гражданского общества и его роли в трансформации Беларуси.

Другая слабость инструмента *NSA-LA* состоит в долгой и сложной процедуре подачи заявок и их отбора. Негативное последствие этой сложности — неспособность некоторых типов организаций осваивать этот инструмент. Например, региональные организации не имеют достаточных способностей для самостоятельного соискания грантов. Это может быть компенсировано через партнерства, однако, в действительности, это редко происходит, либо через наращивание потенциала региональных организаций. Беларусским организациям необходимо обращать внимание на эту проблему и решать ее.

Долгосрочная процедура получения гранта приводит также к тому, что проекты в рамках этого инструмента не могут быть ориентированы на оперативные потребности. С 2011 года новые инструменты поддержки гражданского общества — такие, как Инструмент для гражданского общества (*Civil Society Facility*) и Европейский фонд демократии (*European Endowment for Democracy*) — стремятся компенсировать этот недостаток. Появление более гибких инструментов может позволить дать инструменту *NSA-LA* более стратегический характер, позволить выбирать проекты, рассчитанные на более долгосрочную перспективу, ориентированные на более масштабные и глубокие перемены в Беларуси.